

Batería de  
Indicadores  
Regionales

# Índice de capacidades municipales para la gestión territorial

La **BOGOTÁ**  
que estamos construyendo



OBSERVATORIO  
DE HÁBITAT  
DEL DISTRITO CAPITAL



**Alcaldía Mayor de Bogotá D. C.**

Claudia López Hernández  
Alcaldesa Mayor

**Secretaría Distrital del Hábitat**

Nadya Milena Rangel Rada  
Secretaria

**Subsecretaría de Planeación y Política**

Jaime Andrés Flórez Murcia  
Subsecretario

**Subdirección de Información Sectorial**

María Paula Salcedo Porras  
Subdirectora

**Equipo técnico - Subdirección de Información Sectorial**

Tania Sofía Puentes Rojas  
Hernán Darío Enríquez Sierra  
Juan Camilo Peña Urbina

**Abril de 2023**

## Contenido

1. Introducción.....	4
2. Descripción del indicador .....	4
3. Ficha metodológica.....	6
4. Análisis de resultados .....	9
5. Conclusiones y recomendaciones .....	14
6. Bibliografía .....	15

## Listado de tablas

Tabla 1. Fuentes de información por dimensión y temática .....	5
Tabla 2. Ficha metodológica .....	6
Tabla 3. Evaluación de pertinencia e importancia del indicador.....	8
Tabla 4. Variables Indicador de capacidades para el desarrollo territorial municipal ....	9

## Listado de ilustraciones

Ilustración 1. Pilares de indicador de capacidades para el desarrollo territorial municipal .....	13
---	----

## Listado de Graficas

Gráfica 1. Componentes del pilar de ordenamiento .....	10
Gráfica 2. Componentes del pilar de financiación del desarrollo .....	11
Gráfica 3. Componentes del pilar de legitimidad y ordenanza.....	11

## 1. Introducción

El desarrollo de proyectos implica la posibilidad de realizar las gestiones pertinentes en materia de formulación, ejecución, seguimiento y control por parte de las entidades públicas. Ya sea porque se incluyen recursos fiscales o porque se van a atender demandas sociales, los gobiernos locales son un actor activo para el desarrollo de intervenciones, desarrollo de infraestructuras y en general de todos los procesos que generen un resultado nominal o real con efectos hacia la ciudadanía.

Para el caso específico de la gestión del desarrollo del suelo urbano y rural, los municipios requieren del ejercicio de la gestión y ejecución de proyectos que involucren el suelo como insumo o resultado del desarrollo de este. El indicador que se propone en el observatorio del hábitat busca hacer una medición objetiva de las múltiples dimensiones que implican desarrollar las capacidades institucionales para desarrollar la gestión de los proyectos que requieren de suelo para su funcionamiento.

Teniendo en cuenta dimensiones de ordenamiento territorial, financiación del desarrollo del suelo y la legitimidad y gobernanza, se calcula un índice que permite comparar a nivel municipal el estado del desarrollo de las capacidades, así como las condiciones comunes a los municipios evaluados en la materia.

Esta información resulta útil para que los gobiernos locales puedan establecer cuáles son los elementos en los que se pueden establecer rutas de incorporación y mejora de capacidades. De igual manera los modelos supramunicipales de planeación y/o gestión pueden hacer uso del índice como una forma de priorizar o balancear las condiciones necesarias para la coordinación de los municipios en el desarrollo de instrumentos, acciones o iniciativas que sirvan para el desarrollo de los territorios.

## 2. Descripción del indicador

El índice de capacidades municipales para el desarrollo territorial permite establecer la disparidad en términos de ordenamiento territorial, aplicación de instrumentos de gestión y financiación del suelo y la gobernanza para cada uno de los municipios y, por ende, de la región. Este indicador permite identificar las potencialidades y falencias de los municipios que pueden presentar una oportunidad de mejora y con ello aportar a la materialización del desarrollo de proyectos de interés regional.

En la construcción de este indicador se contempló información cruda y procesada de diferentes fuentes de información que fueron clasificadas en dimensiones y temáticas que configuran tres pilares de análisis compuesto por Ordenamiento territorial, financiación del desarrollo y legitimidad / gobernanza. En la siguiente tabla se detalla cada dimensión y temática agrupada por cada una de los indicadores contemplados.

Tabla 1. Fuentes de información por dimensión y temática

Dimensión	Temática	Sub-temática	Indicador	Año	Fuente
Ordenamiento Territorial	Ambiental	SOS	Índice de Cuidado ambiental	2018	ICM
		SOS	Índice de Ecosistemas estratégicos	2018	ICM
		SOS	Índice de Sostenibilidad	2018	ICM
		Vulnerabilidad y riesgo	Complemento de Índice de riesgo ajustado por capacidades	2018	DNP
		EIS	Complemento Índice de Riesgo de la Calidad del Agua para Consumo Humano (IRCA)	2018	ICM
	Movilidad	MOV	Porcentaje destino de viajes	2019	EM 2019
		PCC	Índice de Complementariedad Económica	2018	ICM
	Servicios públicos	Vivienda y acceso a servicios públicos	Cobertura de acueducto (Censo)	2018	DANE
		Vivienda y acceso a servicios públicos	Cobertura de alcantarillado (Censo)	2018	DANE
		Vivienda y acceso a servicios públicos	Cobertura de aseo (Censo)	2018	DANE
	Catastro	Catastro	Vigencia de POT	2020	IGAC
		Catastro	PREDIOS RURALES (Diferencia)	2020	IGAC
		Catastro	PREDIOS URBANOS (Diferencia)	2020	IGAC
		SOS	Porcentaje del área rural del municipio con uso adecuado del suelo	2014	ICM

<b>Financiación del desarrollo</b>	<b>Competitividad</b>	PCC	Índice de Productividad	2018	ICM
		PCC	Índice de Competitividad	2018	ICM
	<b>Uso instrumentos OT</b>	OT	Uso de instrumentos de ordenamiento territorial	2016	DNP - IGAC
		OT	%ingresos alternativos	2018	CHIP
<b>Legitimidad y Gobernanza</b>	<b>Desempeño municipal</b>	Desempeño municipal	Educación	2018	DNP - DDDR
	<b>Gobernanza e instituciones</b>	GPI	Índice de Gobernanza	2018	ICM
		GPI	Índice de Fortaleza Institucional	2018	ICM
		GPI	Índice de Participación	2018	ICM

Fuente. Elaboración propia, SIS – SDHT

### 3. Ficha metodológica

En la construcción de este indicador se contempló información cruda y procesada de diferentes fuentes de información que fueron clasificadas en temáticas y estos a su vez en tres pilares de análisis, compuesto por Ordenamiento territorial, financiación del desarrollo y legitimidad / gobernanza.

Es de resaltar que las fuentes de bases primarias corresponden al DANE, IGAC, CHIP, y DNP, mientras que los datos procesados corresponderían a el Índice de Ciudades Modernas (ICM) y a la Encuesta de Movilidad del 2019 (ver Tabla 1); previamente a este proceso se evaluaron diferentes fuentes e indicadores y posteriormente se definió cuales harían parte de la construcción de este índice territorial, principalmente debido a que en un mismo indicador pudo ser calculado por varias entidades con diferentes metodologías o diferir en un periodo de análisis. A continuación, se detalla la ficha metodológica del indicadores.

Tabla 2. Ficha metodológica

<b>Nombre del indicador</b>	Índice de capacidades municipales para la gestión territorial
<b>Objetivo</b>	Medir las capacidades municipales para hacer la gestión del territorio a partir de los instrumentos de gestión y financiación de suelo
<b>Descripción</b>	El índice resume las condiciones de los municipios para gestionar el desarrollo del territorio. Se utilizan ocho temáticas para establecer la condición relativa de cada municipio frente a los demás utilizados en el ejercicio. Las temáticas incluidas son: Ambiental, movilidad, Servicios Públicos, catastro, competitividad, Instrumentos de

	ordenamiento territorial, desempeño municipal y gobernanza e instituciones.
<b>Relevancia o pertinencia</b>	Alta
<b>Método definición</b>	Índice sintético con ponderaciones en cascada que resumen las temáticas en tres dimensiones de análisis. Se utilizan ponderaciones iguales por variable/ indicador en cada uno de los niveles de agregación.
<b>Formula del calculo</b>	<b>Índice global presenta las siguientes ponderaciones:</b> 40% Ordenamiento Territorial 40% Ambiente 10% Movilidad 30% Servicios Públicos 20% Catastro 40% Financiación del desarrollo 30% Competitividad 70% Uso Instrumentos OT 20% Legitimidad y Gobernanza 30% Desempeño Municipal 70% Gobernanza e Instituciones
<b>Alcance</b>	Bogotá y veinte municipios de Cundinamarca
<b>Limitaciones</b>	La diversidad de fuentes de información implica una dependencia en la periodicidad de los datos y ámbitos geográficos.
<b>Fuente de los datos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Componentes índices de ciudades modernas DNP</li> <li>- Terridata DNP</li> <li>- Encuesta de Movilidad</li> <li>- Censo Nacional de Población y vivienda DANE</li> <li>- Información Territorial IGAC</li> </ul>
<b>Desagregación temática</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ordenamiento Territorial</li> <li>- Financiación del Desarrollo</li> <li>- Legitimidad/Gobernanza</li> <li>- Índice Global</li> </ul>
<b>Desagregación Geográfica</b>	Bogotá, Choachí, Funza, Mosquera, Soacha, Sibaté, Tabio, Tenjo, Cota, Chía, La Calera, Bojacá, Cajicá, El Rosal, Facatativá, Fusagasugá, Gachancipá, Madrid, Sopó, Tocancipá, Zipaquirá.
<b>Periodicidad del indicador</b>	Intercensal
<b>Periodicidad de los datos</b>	Las fuentes de información cuentan con periodos diferenciales.
<b>Disponibilidad de los datos</b>	Variable

#### 4. Criterios de elegibilidad del indicador

En relación con los criterios de elegibilidad del indicador la batería de indicadores regional contempla los parámetros de suficiencia, pertinencia, utilidad, calidad y sentido de lo público los cuales se describen en el documento técnico de soporte de la batería de indicadores regional (SDHT, 2023), donde previamente se realizó un

levantamiento de información regional, la identificación de variables e indicadores existentes y con ello la identificación de necesidad nuevos indicadores.

Adicionalmente, acorde con los parámetros del Observatorio del Hábitat se valoró la calidad e importancia de este indicador con un análisis multicriterio a partir de los componentes de suficiencia, cumplimiento del objetivo, practicidad, uso y representatividad, en una escala del 1 al 5. Donde 5 es el valor máximo y 1 es el valor mínimo de cumplimiento del criterio. De acuerdo con la valoración realizada el indicador de capacidades municipales para la gestión territorial obtuvo un puntaje de 20 puntos de 25 posibles, debido a que cumple con el mayor puntaje posible para los criterios (Ver Tabla 3). Es de resaltar la dependencia al acceso a imágenes satelitales u ortofotos del área de estudio, el detalle del estudio se encuentra estrechamente relacionado con la calidad, resolución y temporalidad de la imagen.

Tabla 3. Evaluación de pertinencia e importancia del indicador

Indicador	Calificación de criterios					Puntaje Total	Seleccionado	
	C	R	E	M	A		Si	No
Índice de capacidades municipales para la gestión territorial	4	4	4	4	4	20	X	
<p><b>C=</b> ¿Es un indicador suficientemente preciso para garantizar una medición objetiva?</p> <p><b>R=</b> ¿Es el indicador un reflejo lo más directamente posible del objetivo?</p> <p><b>E=</b> ¿Es el indicador capaz de emplear un medio práctico y asequible para la obtención de los datos?</p> <p><b>M=</b> ¿Están las variables del indicador suficientemente definidas para asegurar que lo que se mide hoy es lo mismo que se va a medir en cualquier tiempo posterior, sin importar quien haga la medición?</p> <p><b>A=</b> ¿Es el indicador suficientemente representativo del total de los resultados deseados y su comportamiento puede ser observado periódicamente?</p>								

Fuente: Elaboración propia SIS – SDHT



#### 4. Análisis de resultados

Tomando como base la información recolectada mencionada con anterioridad se construyeron tres pilares del índice regional, siendo Ordenamiento Territorial, Financiación al desarrollo, Legitimidad y Gobernanza, agrupando las diferentes temáticas relacionadas y asignando un peso con relación a la dinámica económica y urbana observada en la región. En la Tabla 4 se evidencia la clasificación de información realizada y la conformación de los tres pilares. Es importante mencionar que los resultados del índice se mencionan en un documento publicado en el Observatorio del Hábitat (SDHT, 2022) por lo cual puede presentar una alta similitud en su análisis.

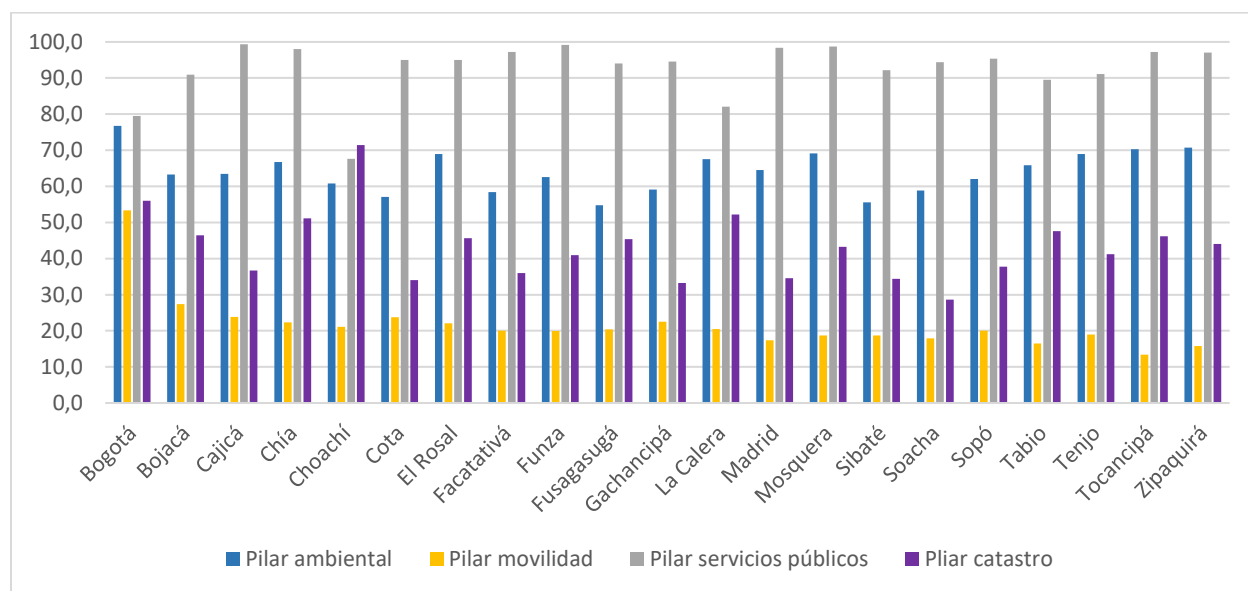
Tabla 4. Variables Indicador de capacidades para el desarrollo territorial municipal

Dimensión	Temática	Indicador
Ordenamiento territorial	Ambiente	Índice de Cuidado ambiental
		Índice de Ecosistemas estratégicos
		Índice de Sostenibilidad
		Índice de riesgo ajustado por capacidades
		IRCA
	Movilidad	Porcentaje de viajes para trabajar, hacer compras o diligencias del total del destino de viajes
		Índice de Complementariedad Económica
	Servicios Públicos	Cobertura de acueducto (Censo)
		Cobertura de alcantarillado (Censo)
		Cobertura de aseo (Censo)
	Catastro	Vigencia del POT
		Diferencia actualización rural
		Diferencia actualización Urbano
Uso adecuado del suelo		
Financiación del desarrollo	Competitividad	Índice de Productividad
		Índice de Competitividad
	Uso de instrumentos de OT	Uso de instrumentos
		Recaudo por fuentes alternas de financiación
Legitimidad/ Gobernanza	Desempeño municipal	Desempeño municipal
	Gobernanza e instituciones	Índice de Gobernanza
		Índice de Fortaleza Institucional
		Índice de Participación

Fuente. Elaboración propia, SIS – SDHT

El primer pilar de Ordenamiento Territorial, agrupando las temáticas ambiental, movilidad, servicios públicos y catastro, nos indica una principal falencia en el componente de movilidad con una tendencia sobre los veinte puntos; seguido por el componente de catastro sobre los cuarenta puntos destacando los problemas en la región por la desactualización catastral y perdida de vigencia en alguno de los POT municipales; seguido del pilar ambiental con una tendencia de sesenta puntos la cual se espera mejore acorde con las políticas para reducción de los efectos del cambio climático; finalmente el pilar de servicios públicos con la cobertura de acueducto, alcantarillado y aseo se ubica en una tendencia por encima de los ochenta puntos destacando el municipio de Choachí con el valor más bajo.

Gráfica 1. Componentes del pilar de ordenamiento

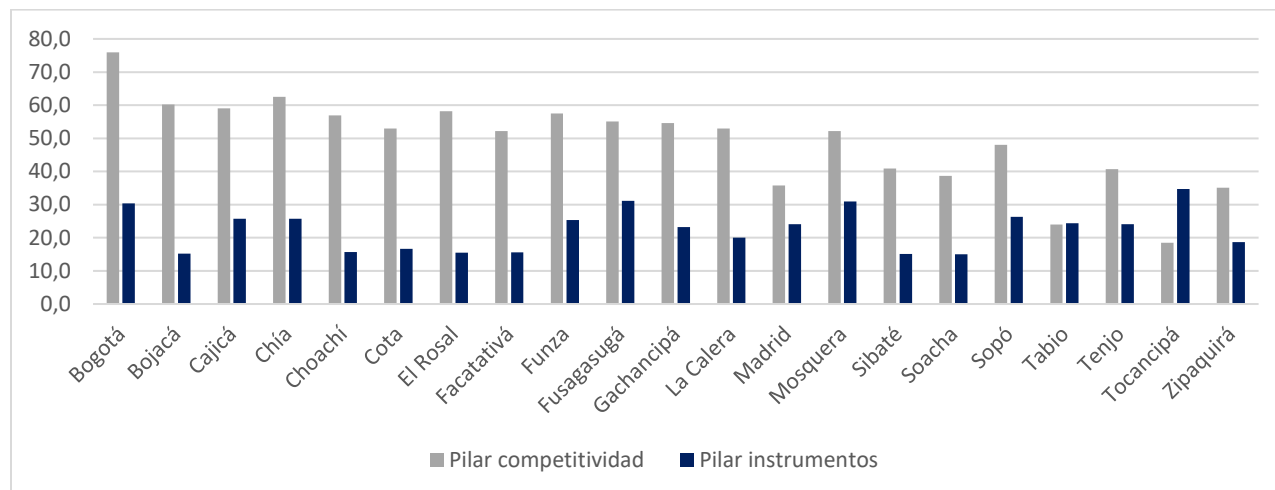


Fuente. Elaboración propia, SIS – SDHT

El segundo pilar de financiación del desarrollo contempla un componente de competitividad y otro del uso de instrumentos en el municipio, destacando que la mayoría de estos no presenta un uso adecuado de los instrumentos de planeación y financiación dispuestos en la ley, los municipios de Tocancipá, Mosquera y Fusagasugá representan los valores más altos alrededor de treinta puntos similares al comportamiento de Bogotá; el componente de competitividad se comporta similar en

el área de estudio entre un rango de cincuenta a sesenta puntos, sin embargo, los municipios de Tabio y Tocancipá registran los valores más bajos.

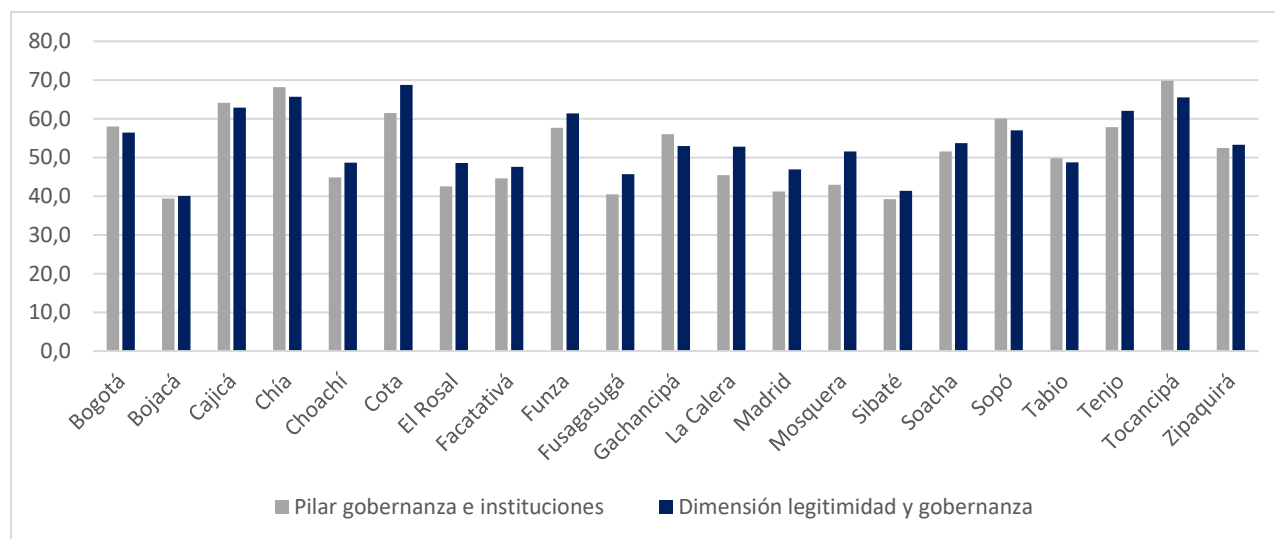
Gráfica 2. Componentes del pilar de financiación del desarrollo



Fuente. Elaboración propia, SIS – SDHT

El tercer pilar de legitimidad y gobernanza se evidencia un comportamiento similar entre ambos componentes por cada uno de los municipios, presentando el puntaje más bajo en los municipios de Bojacá, Fusagasugá y Sibaté alrededor de los cuarenta puntos, mientras que, los municipios de Chía, Cota y Tocancipá presentan los puntajes más altos alrededor de setenta puntos.

Gráfica 3. Componentes del pilar de legitimidad y ordenanza



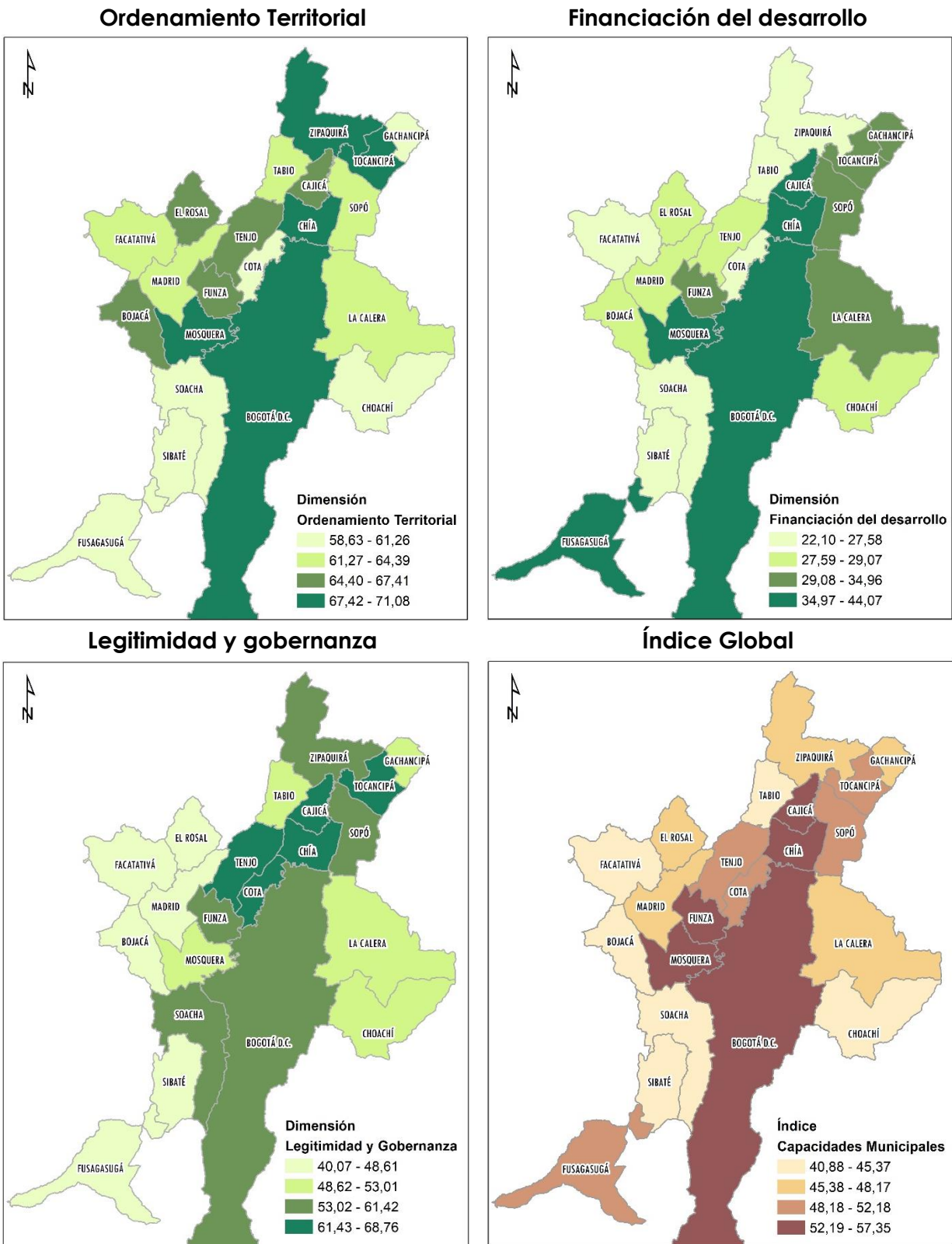
Fuente. Elaboración propia, SIS – SDHT

Como se mencionó, teniendo en cuenta el resultado del índice calculado se puede establecer una prioridad por componentes en la región teniendo en cuenta las principales falencias; adicionalmente, para que el índice pueda aportar a la concreción de proyectos estratégicos de índole regional se debe contemplar además, los proyectos propuestos desde cada municipio, la posibilidad de articulación para el cumplimiento de metas y la definición de suelo disponible para determinar la ubicación más apropiada que atienda a los déficits de soportes urbanos, equipamientos y servicios sociales de la región.

Frente a las necesidades de vivienda de la región, el índice aporta en la definición capacidad institucional de los entes territoriales y de los soportes necesarios para que la nueva población acceda a los servicios públicos, sociales, funcionales y económicos. Al evaluar de manera cuantitativa las capacidades municipales en términos de ordenamiento territorial, instituciones y financiación del desarrollo se puede establecer que existen brechas importantes a la hora de gestionar el desarrollo urbano en los municipios de la región metropolitana de Bogotá Cundinamarca.

En la Ilustración 1 se puede observar espacialmente la medición del indicador por cada una de las dimensiones y el resultado del índice global, destacando aquellos municipios con los puntajes más altos, entre estos Bogotá, Mosquera, Funza, Chía y Cajicá, quienes pueden aportar en el fortalecimiento de capacidades mediante la socialización y articulación de buenas prácticas; en contraposición, se encuentran los municipios de Choachí, Tabio, Facatativá, Bojacá, Soacha y Sibaté con los puntajes más bajos resaltando la oportunidad de mejora y retos de implementar mejores condiciones para la gestión y la financiación del desarrollo urbano.

Ilustración 1. Pilares de indicador de capacidades para el desarrollo territorial municipal



Fuente. Elaboración propia SDHT – SIS

## 5. Conclusiones y recomendaciones

En términos generales, la región presenta condiciones, que, si bien no son superiores, pueden llegar a ser suficientes en la medida en que se mejore en las dimensiones de financiamiento del desarrollo y para casos puntuales, en la dimensión de legitimidad y gobernanza. Pese a la opinión generalizada de que Bogotá lidera los temas y resultados de la gestión, el índice de capacidades muestra de manera global que municipios como Cajicá, Chía, Funza y Mosquera han desarrollado fortalezas en el ámbito de lo público. Claramente, su nivel de avance puede llegar a ser heterogéneo en algunas de las dimensiones consideradas en el cálculo del índice, pero implica que entre estos municipios se pueden establecer de manera más eficaz sinergias y coordinación en el ámbito de la gestión de proyectos de escala supramunicipal.

Existen municipios donde temas relacionados con el ordenamiento territorial como la desactualización catastral, actual vigencia de planes de ordenamiento territorial o conflictos de uso del suelo, limitan su capacidad, estos no son una problemática generalizada. Más bien, un factor focalizado corresponde a la nula o baja utilización de instrumentos de financiación del desarrollo urbano, así como la generación alternativa de fuentes de ingresos fiscales, lo que constituye limitaciones para la materialización de los procesos urbanos y regionales.

Finalmente, llama la atención la disparidad en los temas relacionados con la legitimidad y la gobernanza en aspectos como la fortaleza institucional y los procesos de gobernanza local, lo que indica que se requiere tener en cuenta para procesos de coordinación regional, las condiciones iniciales de los municipios y verlas de manera diferenciada no solo en la concurrencia sino también en la capacidad de gestión, negociación y coordinación.

## 6. Bibliografía

Contaduría General de la Nación. (2021). Consolidador de Hacienda e Información Pública. Obtenido de [https://www.chip.gov.co/schip\\_rt/index.jsf](https://www.chip.gov.co/schip_rt/index.jsf)

Departamento Nacional de Planeación - DNP. (2019). Índice de Ciudades Modernas. Obtenido de <https://oscpr.dnp.gov.co/index.php/escalafones/sistema-de-ciudades>

Departamento Nacional de Planeación - DNP. (2021). TerriData. Obtenido de <https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/descargas>

Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC. (2020). Estado de actualización catastral. Obtenido de <https://igac.gov.co/es/catastro-multiproposito/consulta-por-municipio>

Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC. (2021). Planes de Ordenamiento Territorial. Obtenido de <https://www.colombiaot.gov.co/docuvisor/>

Secretaría Distrital de Movilidad. (2019). Encuesta de Movilidad 2019. Obtenido de [https://www.movilidadbogota.gov.co/web/encuesta\\_de\\_movilidad\\_2019](https://www.movilidadbogota.gov.co/web/encuesta_de_movilidad_2019)

Secretaría Distrital del Hábitat. (2022). Índice de capacidades municipales para el desarrollo de proyectos de alcance regional. Disponible en: Observatorio del Hábitat.

Secretaría Distrital del Hábitat. (2023). Documento técnico de soporte a la Batería de Indicadores Regional. Seguimiento del hábitat en la región de Bogotá – Cundinamarca. Observatorio del Hábitat.